

LEY DE COSTAS: ¿ES NECESARIA UNA REFORMA?

Desde 1988 muchas viviendas han cambiado de dueño.

La Ley de Costas que se aprobó en 1988 tenía un objetivo claro: paliar la situación en la que se encontraba el litoral español que, sometido a una intensa especulación y degradación, necesitaba de una regulación más concreta y protectora de la que pudiera proporcionar la entonces vigente Ley de Costas de 1969.

Advertencias de la Unión Europea

La eurodiputada danesa Margrete Auken, del Grupo de Los Verdes, presentó en enero ante el Parlamento Europeo un informe en el que no sólo criticaba la gestión urbanística española, sino que además pedía paralizar planes insostenibles advirtiendo de que se pueden interrumpir los fondos de cohesión a nuestro país si incumple la normativa de la Unión Europea.

El informe, que versa sobre “el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho Comunitario”, desaprueba la gestión urbanística española, especialmente en las islas y la costa mediterránea. Para la diputada, los jueces “han empezado a reaccionar” ante la urbanización excesiva en muchas zonas costeras, pero considera que los procedimientos siguen siendo de “una lentitud desmedida” y que “las sentencias dictadas en muchos casos no pueden ejecutarse de forma que compensen a las víctimas de tales abusos”.

El informe será el tercero sobre urbanismo en España que vote el pleno comunitario a partir de quejas de los ciudadanos. Los eurodiputados ya censuraron en 2005 y 2007 supuestos abusos de la construcción en nuestro suelo, particularmente en la Comunidad Valenciana y la “costa mediterránea”, y alertaron de la indefensión que sufren residentes españoles y europeos.

PALOMA DÍAZ-JARES

La Transición también tenía que pasar por el litoral y fueron muchos los que aplaudieron la llegada de la nueva norma. Las organizaciones de defensa de la naturaleza no ocultaron su satisfacción porque creían que iba a poner fin a tanto descontrol urbanístico. Pero hay que reconocer que no ha sido así.

Un aspecto importante de la Ley –por la que muchos piden su reforma– es su denominación de “zona marítimo-terrestre”. Para la Ley de 1969 únicamente recibía esta calificación la zona bañada por el mar en los temporales ordinarios; mientras que para la actual es la alcanzada por el agua en los mayores temporales conocidos. De este modo, la definición de zona marítimo-terrestre, playa o mar territorial se prestan a interpretaciones bien diferentes.

Ochenta metros más. José Antonio García-Trevijano Garnica,

Esta Ley, de 1988, amplió de veinte a cien metros el espacio de dominio público en la costa, lo que afecta a la titularidad de muchos inmuebles

abogado del despacho que lleva su apellido, apunta que “hoy en día se ha conseguido que el respeto a las costas sea algo que esté en la mente de todos, empezando por los potenciales infractores. Ahora bien, no debe pasarse por alto que dicha Ley ha generado enormes problemas de aceptación social y dificultades serias para su justa puesta en práctica”. García-Trevijano incide en este punto porque la Ley de Costas de 1988 amplió de veinte a

cien metros el espacio de dominio público en la costa, lo que en la práctica supone que muchos de los inmuebles construidos en esa franja pueden cambiar de titularidad. Después de casi dos décadas en las que la Ley estuvo sin aplicarse, no fue hasta la pasada legislatura –con Cristina Narbona en el Ministerio de Medio Ambiente– cuando se empieza a tener en cuenta.

Asimismo, García-Trevijano considera que “el punto clave está en los deslindes, que son los trazados que el Ministerio aprueba para separar el dominio privado del público. El problema radica en que los nuevos deslindes transforman en dominio público lo que antes era legítima propiedad privada. De este modo se cuestiona si la Ley no se habrá excedido en la definición de qué se considera dominio público. Por otra parte, parece grave que a día de hoy sigamos sin disponer de reglas que precisen las abiertas definiciones contenidas

en dicha Ley”. Es por ello por lo que cree que habría que plantearse seriamente la reforma de la Ley de Costas para reducir su alcance y definir sobre criterios claros qué es y qué no es dominio público marítimo-terrestre. “La protección medioambiental está garantizada en cualquier caso”, afirma.

Medio millón de afectados. Desde 1988 muchas viviendas han cambiado de dueño; y quizás los nuevos propietarios no tengan nociones de lo que suponía para sus inmuebles una Ley que existía pero que estaba en el “limbo”. En muchos casos ni siquiera eran conscientes de que las viviendas estuvieran afectadas. Y es que pese a que el desconocimiento de una ley no exime de su cumplimiento, el Estado debe dar una información clara sobre el asunto. No es suficiente que, como en este caso, se les otorgue a los propietarios de inmuebles en el litoral una prórroga, en términos de concesión, de

treinta años ampliable en otros treinta para solucionar el tema.

Según la plataforma que agrupa a los afectados por la Ley de Costas, medio millón de propietarios han visto en los últimos años cómo sus viviendas pasaban al dominio público, debido a la “arbitrariedad” del Ejecutivo. Desde la plataforma estiman que entre un 15 y un 20 por ciento de los afectados por la aplicación de la Ley de Costas son ciudadanos no españoles, en especial jubilados del norte de Europa. “Los ciudadanos foráneos ya no se fían de la seguridad jurídica española y están dejando de invertir en el mercado residencial”, aseguran. Y es tal el revuelo que se ha generado con la aplicación de la Ley, que hasta las embajadas de Londres y Berlín han pedido explicaciones a España por las expropiaciones a sus súbditos.

Protesta diplomática. Las embajadas han reclamado al Ministerio de Medio Ambiente aclaraciones



La definición de zona marítimo-terrestre, playa o mar territorial se prestan a interpretaciones bien diferentes.

Privatizar la costa

ECOLOGISTAS en Acción, en uno de sus últimos informes, denuncia las malas prácticas de los ayuntamientos por recalificar terrenos “no urbanizables” en “urbanizables” mediante sus planes de gestión y ordenación urbana (PGOU) y amparándose en las necesidades económicas; lo que provoca un “efecto llamada” de los promotores urbanísticos que implantan continuamente zonas residenciales y/o complejos turísticos, dando lugar a un claro proceso de privatización de la costa. Ante esta situación innegable, las organizaciones de defensa de la naturaleza proponen la coordinación y cooperación entre Administraciones como punto de partida para iniciar una solución factible ante la situación en la que se encuentran nuestras costas.

Entre un 15 y un 20 por ciento del medio millón de afectados por la Ley de Costas son ciudadanos no españoles; en su mayoría jubilados del Norte de Europa

sobre la Ley de Costas. El ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, también se ha visto implicado en el asunto. Los consulados en España a los que acuden los británicos a protestar recomiendan quejarse ante el Defensor del Pueblo o llevar el caso al Parlamento Europeo, algo que ya han hecho. Representantes alemanes se reunieron antes del verano con el Ministerio de Medio Ambiente para trasladar quejas parecidas.

El Reino Unido, por su parte, comprende que España quiera limitar los daños que ha ocasionado la urbanización salvaje en la costa, pero no comparte el método de expropiación. Considera que afecta a compradores con buena fe y que no siempre garantiza la seguridad jurídica. La mayoría de los registros de la propiedad no alertan de si la propiedad está afectada por un deslinde o si puede estarlo en el futuro. En el Ministerio de Medio Ambiente no se explican por qué ahora se

ha creado tanta polémica cuando la Ley lleva en vigor 20 años.

Alicia Paz Antolín, directora general para la Sostenibilidad de la Costa, recomienda a los interesados que vayan a la demarcación de Costas antes de comprar una casa en primera línea de playa. Asegura que allí debe estar el deslinde con el trazo que delimite la zona pública y la privada de playa. Si no está y hay un plan urbanístico debe tener al menos una línea de deslinde probable, aunque no es garantía de nada puesto que puede ser revisado en unos años y adentrarse al interior.

El proyecto de la Xunta. Ante tanta reclamación, la Xunta de Galicia ha tomado la iniciativa en esta polémica y quiere atribuirse las competencias para influir en los deslindes de Costas: el trámite que delimita la zona pública y la privada de litoral. El Ministerio dice que ha puesto el asunto en manos de sus servicios jurídicos para ver si

invade competencias y que aún no tiene una decisión sobre si recurrirá al Constitucional. Ante este panorama, fuentes del Ministerio de Elena Espinosa dicen que se está estudiando la cesión de las competencias de litoral a las Comunidades y así acabar con la ingente cantidad de protestas que está generando la Ley en toda España.

Pero ha sido la propia ministra de Medio Ambiente, Elena Espinosa, la que ha asegurado que todo lo anterior no supondrá “la modificación” de la Ley de Costas. El proyecto de Ley General de Navegación Marítima, aprobado por el Consejo de Ministros el 5 de diciembre y actualmente en tramitación parlamentaria, modifica en su disposición final la Ley de Costas. Con la reforma, las concesiones otorgadas a las viviendas construidas sobre la playa antes de la ley de 1988 podrán venderse y comprarse. Hasta ahora, sólo se podían heredar y estaba prohibida, salvo excepciones, la venta. ■

JUAN MANUEL ALEGRE ÁVILA

La Ley de Costas de 1988



LA Ley 22/1988 de Costas fue aprobada en aplicación del artículo 132.2 de la Constitución, según el cual son bienes de dominio público estatal, además de los que determine la ley, “la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”. Objeto de un recurso de inconstitucionalidad, éste fue resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991. Al mismo tiempo, frente al Reglamento General para el Desarrollo y Ejecución de la Ley, aprobado por Real Decreto 1.471/1989 se suscitaron diversos conflictos de competencia, resueltos por la STC 198/1991, tras la cual aquél fue modificado por Real Decreto 1.112/1992.

Los dos primeros artículos de la Ley definen su objeto y fines. Aquél, según el artículo 1, estriba en la “determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar”. Una determinación que se lleva a cabo a través de la clasificación, y consiguientes definiciones, de los bienes que integran el llamado “dominio público marítimo-terrestre”. Clasificación y definiciones a las que sigue la articulación

Según la Constitución son bienes de dominio público: la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y la plataforma continental

de las piezas maestras que definen el régimen de aquel dominio, esto es, su indisponibilidad, comprensiva de las clásicas notas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad; la regulación de la potestad de deslinde y los supuestos de afectación y desafectación.

Una declaración de pertenencia al dominio público estatal que ha de ser completada con lo previsto en la Disposición transitoria primera. En ésta se disponía la conversión de los derechos de propiedad privada existentes a la entrada en vigor de la Ley en el dominio público marítimo-terrestre (enclaves privados en la zona marítimo-terrestre, playas privadas) en derechos meramente concesionales, de duración treintenal prorrogables por otros treinta años. La STC 149/1991 catalogó esta operación como una verdadera expro-

piación forzosa, cuya causa de utilidad pública había de localizarse en el artículo 132.2 de la Constitución, y cuyo justiprecio, en el sentido del artículo 33.2 de la Constitución, venía dado por el otorgamiento de la oportuna concesión. Una operación, pues, legítima en términos constitucionales que “reintegraba” al dominio público estatal esos enclaves de titularidad privada que se habían consolidado, ya en virtud de una sentencia firme ya de la oportuna inscripción registral, al amparo de la legislación anterior.

La protección del dominio público marítimo-terrestre halla su expresión en el Título II, que establece determinadas “limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar”. Unas limitaciones que se concretan en el establecimiento de una serie de servidumbres legales (de protección, de tránsito y de acceso al mar), de otras limitaciones por razón de la aportación de áridos y del establecimiento de una zona de influencia, de una anchura no inferior a quinientos metros a partir del límite interior de la ribera del mar. En particular, destaca la prohibición de ubicar en la zona de servidumbre de protección (cuya anchura es de cien metros medidos tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar; veinte metros si se trata de terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la Ley) “edificaciones destinadas a residencia habitación”.

La utilización del dominio público marítimo-terrestre se desglosa en el Título IV. Un régimen basado en la distinción entre utilización por parte de la propia Administración titular de aquél y utilización por los particulares. Esta segunda, inspirada en la necesidad de contar con un título administrativo en que amparar aquella utilización, puede requerir ya de una autorización ya de una concesión. La frontera entre un instrumento y otro viene dada por lo dispuesto en el artículo 51.1, según el cual “estarán sujetas a previa auto-

rización administrativa las actividades en las que, aun sin requerir obras o instalaciones de ningún tipo, concurran circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, y asimismo la ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles”.

La Ley de Costas, luego del establecimiento del régimen económico-financiero y del correspondiente elenco de

infracciones y sanciones, se cierra con un Título, el VI, dedicado a las “competencias administrativas”. Competencias, en lo sustancial, de la Administración del Estado, pero también de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos. Mención especial merece la previsión de la letra d) del artículo 115, a cuyo tenor es competencia de los municipios “mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas”.

Juan Manuel Alegre Ávila es catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria. Ex letrado del Tribunal Constitucional.